

Analiza Proiectului Codului Audiovizualului al Republicii Moldova

*Prezenta analiză a fost comandată de către Misiunea OSCE în Moldova și pregătită de către
Dr. Katrin Nyman-Metcalf, expert OSCE*

iunie 2011

Misiunea OSCE în Moldova a oferit sprijin financiar la editarea prezentei publicații. Acest suport nu prevede aprobarea de către Misiune a conținutului, prezentării grafice sau a modului de expunere a informației și opiniilor ce se conțin în publicație.

Recomandări

- Proiectul Codului este foarte detaliat în privința unor aspecte, în timp ce unele detalii s-ar încadra mai bine în regulamente sau alte acte juridice derivate, deoarece acestea pot fi modificate mai ușor și redactate într-o manieră care permite mai multe explicații și descrieri.
- E nevoie de o anumită precauție din partea autorității de reglementare, deoarece natura și percepția non-politică ale autorității de reglementare sunt foarte importante pentru a asigura un conținut adecvat al obiectivelor pozitive ale proiectului Codului.
- Modalitățile de instituire a autorității de reglementare ar trebui să fie mai puțin politizate, atât prin eliminarea rolului Președintelui țării în numirea președintelui Consiliului Audiovizualului, cât și în modul de luare a deciziilor parlamentare competente (art.76).
- Transparența și accesul publicului la autoritatea de reglementare și la consiliul de

supraveghere al radiodifuzorului public sunt adecvate, dar ele nu trebuie să afecteze capacitatea autorității de reglementare de a-și desfășura activitatea în mod independent și profesionist. De exemplu, nu toate ședințele pot fi publice și autoritatea de reglementare nu poate fi obligată să acționeze într-o manieră cerută de public.

- Dispozițiile referitoare la comunicarea comercială sunt excesiv de detaliate și, de asemenea, par să acopere aspecte care nu sunt legate de comunicarea audiovizuală. Astfel de principii generale se încadrează mai bine în alte acte legislative, iar nivelul lor de detaliere poate fi contestat.
- Dispozițiile privind dreptul la replică nu sunt incluse în acest proiect al Codului, dar Codul se referă (art.23) la o altă lege, deși unele detalii pentru radiodifuzori ar trebui să fie incluse în acest Cod.
- Aplicarea dreptului internațional nu ar trebui să se refere în mod direct la activitatea autorității de reglementare (art.5), deoarece acest lucru ar trebui să fie luat în considerare la un alt nivel.
- Anumite concepte lasă loc pentru confuzie, fiind necesară clarificarea lor, cum ar fi programele europene și moldovenești (art.7 și 8) și diferite tipuri de retransmisie (art.97 și 98).
- Nu este clar în ce măsură proiectul Codului promovează activitatea producătorilor independenți, care este un obiectiv al Directivei serviciilor mass-media audiovizuale.
- Proiectul Codului prevede faptul că Consiliul Audiovizualului trebuie să creeze regulamente pentru a asigura accesul la servicii media audiovizuale pluraliste, cu o distincție între pluralismul surselor de informare și diversitatea de conținut. Este important ca astfel de regulamente să fie create pentru ca obiectivele pozitive să fie atinse.
- Unele articole (cum ar fi art.12, referitor la protecția persoanelor cu handicap, precum și multe articole din secțiunea privind comunicările comerciale) oferă atât de multe detalii (și/sau se referă la alte detalii din regulamentele autorității de reglementare), încât ar putea exista pericolul ca normele respective să dăuneze independenței editoriale a furnizorilor de servicii mass-media.
- Referitor la sancțiuni, proiectul Codului oferă destule detalii (art.85) și pare a fi destul de inflexibil. O listă scurtă a sancțiunilor prevăzute, împreună cu o dispoziție de luare în considerare a tuturor aspectelor, cuplată eventual cu indicații din partea autorității

de reglementare, ar trebui să fie suficientă.

- Referitor la acordarea de licențe, distincția dintre acordarea acestora prin concurs (autorizare individuală) și fără concurs (autorizare generală) este în conformitate cu principiile europene, dar formularea ar trebui să fie mai clară și nu ar trebui să fie implicate instituții diferite. Un solicitant ar trebui să se adreseze doar într-un singur loc, iar licența ar trebui să conțină diferite componente necesare. Cooperarea dintre autorități ar trebui să ia în considerare coordonarea. Internetul ar trebui să rămână în mare măsură nereglementat.
- Dispozițiile privind digitalizarea trebuie să se regăsească în secțiunea privind dispozițiile tranzitorii, dacă acestea sunt relevante doar o perioadă limitată de timp.
- Nu ar trebui să existe posibilitatea pentru cesiunea unei frecvențe (art.95).
- Secțiunea privind situația dominantă (art.106) trebuie să stabilească în mod clar comportamentul (și abuzul) care se interzice.
- Radiodifuzorul național ar trebui să aibă independența de a decide asupra resurselor sale financiare.
- Referitor la radiodifuzorii comunitari, necesitatea lor, introducerea unor norme speciale pentru ei și motivul existenței unor astfel de norme speciale trebuie punctate clar, astfel încât aceștia să nu reprezinte doar o concurență neloială pentru radiodifuzorii privați.

Sumar executiv

Proiectul Codului declară adeziunea Republicii Moldova la standardele europene privind libertatea de exprimare și la principiile Directivei serviciilor mass-media audiovizuale (2010/13/UE). Aceasta stabilește cadrul pentru interpretare. Domeniul de aplicare a Codului este în conformitate cu definiția competenței Directivei. Este important să se excludă site-urile de Internet, care nu trebuie echivalate cu radiodifuziune, în cazul în care conținutul audiovizual al acestora este doar auxiliar. Definițiile termenilor sunt, în mare parte, preluate din Directivă, fapt care asigură utilizarea unei terminologii acceptate și înțelese pe scară largă, deși sunt definiți și mulți termeni suplimentari. Definițiile din lege, de exemplu, ale operelor europene respectă și ele principiile Directivei, deși există unele aspecte neclare cu privire la relația dintre diferitele categorii de opere. Scopul și domeniul de aplicare al Codului reliefează principiile democratice. Dispozițiile privind competența sunt preluate din Directivă și sunt similare cu cele din Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră, la care Republica Moldova este parte, și deci ar trebui să fie similare cu cele care deja se aplică. Tratatelor internaționale li se acordă, în mod explicit, poziția dominantă. De asemenea, documentele și deciziile autorității de reglementare - Consiliul Audiovizualului - sunt menționate în multe părți ale proiectului Codului.

Al doilea capitol al proiectului Codului se referă la principiile comunicării audiovizuale. Accesul la servicii media audiovizuale pluraliste este un element important, și proiectul Codului menționează servicii media publice, private și comunitare, precum și necesitatea de a reflecta diversitatea ideologică, politică, religioasă și culturală a societății, cu o distincție între pluralismul surselor de informare și diversitatea de conținut. Se subliniază importanța respectării demnității umane și a drepturilor fundamentale ale omului și se interzice utilizarea în scop negativ a serviciilor media audiovizuale. Protecția minorilor și sprijinirea persoanelor cu handicap sunt declarate în mod explicit. Cerințele privind echilibrul și pluralismul politico-social, precum și protejarea patrimoniului lingvistic și național-cultural sunt stabilite în conformitate cu standardele internaționale. În general, proiectul Codului conține multe caracteristici comune ale legislației europene în domeniu, cum ar fi norme privind accesul la evenimente de importanță majoră, dispoziții privind concentrarea proprietății, interzicerea controlului prealabil (cenzurii), referiri la drepturile de autor și dreptul la replică, precum și aspecte legale privind concurența. Proiectul Codului prevede mai multe principii europene comune privind transparența, dar și unele noutăți privind participarea publicului în activitatea

organelor din domeniul audiovizualului.

O mare parte din proiectul Codului conține dispoziții cu privire la comunicarea comercială audiovizuală (publicitate, sponsorizare, teleshopping, plasarea de produse și servicii, etc.). Dispozițiile sunt în conformitate cu Directiva, dar mult mai detaliate, și par să includă și aspecte de ordin general ale publicității, care nu neapărat țin de comunicarea audiovizuală. Radiodifuzorul național și radiodifuzorilor comunitari li se permite să difuzeze publicitate.

Misiunea și sarcinile autorității de reglementare – Consiliul Audiovizualului – sunt în conformitate cu principiile europene. Consiliul Audiovizualului are dreptul justificat de a-și elabora un regulament propriu de organizare și funcționare, dar se oferă și o mulțime de detalii. Dacă lista de competențe este bună, în ceea ce privește structura mai este loc pentru unele îmbunătățiri. Procedura de numire a Consiliului pare a fi destul de politizată, având în vedere rolul Președintelui Republicii și al Parlamentului, dar fără garanția că și partidele de opoziție pot avea o influență în acest proces. Există prevederi care au ca scop protejarea față de preferințele politice ale membrilor, dar nu este clar dacă acestea sunt foarte eficiente. Ar trebui să se evite percepția că autoritatea de reglementare ar avea o anumită culoare politică, deoarece aceasta trebuie să fie un organ profesionist, fără a fi suspectată de partizanat politic, capabilă să funcționeze în mod corespunzător chiar dacă se produce o schimbare de guvern, și în care toți actorii din domeniu pot avea încredere.

Referitor la sancțiuni, proiectul Codului oferă detalii și pare a fi destul de inflexibil. Dreptul la recurs este menționat cu referire la alte legi. Dispoziții privind cooperarea cu alte autorități sunt menționate cu trimitere la acordurile care urmează să fie încheiate, dar și cu destul de multe detalii în proiectul Codului. Secțiunea privind acordarea de licențe face distincție între acordarea acestora prin concurs (autorizare individuală) și fără concurs (autorizare generală), în conformitate cu principiile europene, dar folosind o formulare destul de neclară. Se pare că există diferite tipuri de licențe și diferite organisme implicate în acordarea lor. Aceasta nu se conformează bunelor practici internaționale, care prevăd faptul că un solicitant ar trebui să se adreseze doar într-un singur loc, iar licența ar trebui să conțină diferite componente necesare. Cooperarea dintre autorități ar trebui să ia în considerare coordonarea. Dispoziția referitoare la reglementări speciale pentru serviciile audiovizuale din Internet creează o anumită îngrijorare, deoarece Internetul ar trebui să fie în mare măsură nereglementat. Proiectul

Codului conține unele detalii cu privire la procesul de acordare a licențelor și, de asemenea, introduce un concept foarte neobișnuit - cesiunea licenței audiovizuale. În Moldova există multe servicii media de retransmisie și există numeroase dispoziții referitoare la acestea.

Radiodifuzorul public este instituit prin proiectul Codului. Misiunea, drepturile și lista obiectivelor și a sarcinilor sunt în conformitate cu practica europeană, fiind subliniată independența editorială. Comitetul managerial, organul de supraveghere și modul de implicare a societății civile corespund, de asemenea, normelor europene. Limitarea proprietății radiodifuzorului pare a fi destul de detaliată și poate încălca independența acestuia. Este stabilită și o taxă de abonament. De asemenea, proiectul Codului include conceptul de radiodifuzori comunitari.

Introducere

Această analiză se referă la proiectul Codului Audiovizualului (denumit în continuare "Codul") al Republicii Moldova (denumită în continuare "Moldova") din mai 2011. Analiza se bazează pe traducerea APEL oferită de OSCE.

În preambul, Codul declară adeziunea Republicii Moldova la standardele europene privind libertatea de exprimare a mass-media și accesul la serviciile media audiovizuale. Preambulul menționează Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin lege, regulamente sau acte administrative în statele membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (denumită în continuare "Directiva"). Aceste referințe sunt pozitive și ar trebui să fie reținute atunci când se interpretează dispozițiile Codului, în măsura în care acesta stabilește cadrul pentru interpretare. Acest lucru înseamnă că, în cazul în care există mai multe interpretări posibile, ar trebui selectată cea care protejează cel mai bine libertatea de exprimare și accesul la mass-media, precum și dispozițiile din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale. Contextul proiectului noului Cod este asigurarea conformității legislației Republicii Moldova cu legislația UE.

Domeniul de aplicare și alte aspecte generale

Primele două articole stabilesc obiectul de reglementare al Codului și subiecții la care se referă acesta. Acest lucru este în conformitate cu definiția competenței Directivei serviciilor mass-media audiovizuale. Un aspect important este că sunt excluse canale de comunicare privată și cele care nu vizează un stat al UE. În plus, este foarte important că acest Cod exclude site-urile de Internet, care nu pot fi echivalate cu mijloace de radiodifuziune, în cazul în care conținutul audiovizual al acestora este doar auxiliar. Întrucât deseori se ridică întrebarea privind locul Internetului în reglementarea comunicațiilor, o astfel de prevedere clară este importantă, pentru a asigura faptul ca Internetul să nu poată fi restricționat din cauza acestui Cod.

Art.3 definește termenii utilizați în Cod. Definițiile termenilor sunt, în mare parte, preluate din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, ceea ce reprezintă modul corect de elaborare a legislației, deoarece asigură utilizarea unei terminologii acceptate și înțelese pe scară largă. Proiectul Codului conține mai mulți termeni decât Directiva. Sunt adăugați unii

termeni, precum ”serviciu generalist de televiziune sau de radiodifuziune” sau ”serviciu tematic de televiziune sau de radiodifuziune”, care nu sunt utilizați în Directivă. Sunt adăugate definițiile radiodifuzorilor naționali, regionali și locali, în mod specific pentru țară. Aceste distincții par a fi justificate. Orele de maximă audiență trebuie stabilite în mod adecvat pentru țara în cauză și nu există nici un motiv de suspiciune că orele menționate nu sunt potrivite pentru Republica Moldova. Dilema din articolul privind definițiile este că termenii ”licență audiovizuală” și ”licență de emisie” sunt identici (cu excepția cazului când aceasta este o eroare de traducere), astfel încât se pune întrebarea dacă ambii termeni sunt necesari.

De asemenea, este discutabil faptul dacă organul care eliberează licența tehnică și frecvențele nu a putut fi specificat în Cod, ci doar menționat ca autoritate de specialitate (fără nume). Indiferent de situație, după cum va fi explicat mai jos, solicitanții nu ar trebui să contacteze mai multe organe diferite pentru a obține o licență.

art.4 prevede scopul și sfera de aplicare a Codului, subliniind principiile democratice din Cod, care reprezintă, de asemenea, un instrument important pentru interpretare. În ceea ce privește furnizorul de servicii mass-media, dispozițiile privind competența sunt preluate din Directivă. Acestea sunt similare celor din Convenția europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră, la care Republica Moldova este parte, și deci ar trebui să fie similare cu cele care deja se aplică. În lege sunt menționați și distribuitorii de servicii. Acest concept nu este utilizat în Directivă. Gradul ridicat de retransmisie a programelor din Republica Moldova pare să fie motivul introducerii acestui concept în proiectul Codului.

art.5 se referă la Constituția Republicii Moldova și la tratatele internaționale. Tratatelor internaționale se acordă, în mod explicit, poziția dominantă. Acest lucru consolidează cele declarate mai sus că interpretarea ar trebui să utilizeze normele internaționale, pe care Moldova este obligată să le respecte în calitate de repere. De asemenea, sunt menționate documentele și deciziile autorității de reglementare - Consiliul Coordonator al Audiovizualului. Referința la tratatele internaționale de la punctul 3, care conține sarcina autorității de reglementare, poate crea confuzie. Autoritatea de reglementare trebuie să acționeze în conformitate cu un cadru legislativ clar, care urmează să fie creat de către autoritățile legislative naționale. La nivel legislativ, trebuie luate în considerare dispozițiile internaționale, dar autoritatea de reglementare va face acest lucru în mod indirect, prin

intermediul legislației naționale. În același timp, această dispoziție nu trebuie să creeze probleme, deoarece ea poate fi considerată doar o instrucțiune de interpretare, explicând modul în care dispozițiile internaționale formează un fundal pentru situația legislativă în ansamblu.

Definiția din art.6 a operelor audiovizuale europene este în concordanță cu cea din Directivă, cu completările necesare, datorită faptului că Moldova nu este un stat membru al UE. De asemenea, ponderea de 75% a acestora este în conformitate cu Directiva, care solicită o majoritate a lor. Se prevede o perioadă de tranziție până la 1 ianuarie 2013, ceea ce pare rezonabil. Furnizorii de servicii audiovizuale trebuie încurajați să folosească această perioadă pentru a tinde spre acest obiectiv. art.7 definește programele din Republica Moldova. Deoarece art.6 reunește operele audiovizuale din Moldova și UE într-o singură categorie, prezența unei definiții aparte, care prevede un anumit procent pentru operele europene, inclusiv cele din Moldova, și un procent separat pentru operele din Moldova, poate crea confuzie. art.8 definește programele proprii, adică programele realizate chiar de către furnizorii de servicii media. Acest lucru pare să difere de Directivă, care include dispoziții privind radiodifuzorii independenți, care nu trebuie să depindă de alți radiodifuzori. Radiodifuzorii independenți ar trebui să dețină, dacă este posibil, până la 10% din timpul de emisie. În proiectul Codului nu există nici o dispoziție echivalentă generală, deși producătorii independenți sunt menționați în raport cu radiodifuzorul public (art.113 și 129).

Principiile comunicării audiovizuale

Al doilea capitol al proiectului Codului se referă la principiile comunicării audiovizuale. Accesul la servicii media audiovizuale pluraliste este un element important, prevăzut în art.9. Articolul respectiv menționează serviciile media publice, private și comunitare, precum și necesitatea de a reflecta diversitatea ideologică, politică, religioasă și culturală a societății. Un aspect important este că acest articol face distincție între pluralismul surselor de informare și diversitatea de conținut. De asemenea, sunt recunoscute diferite niveluri (național, regional, local) de servicii media. Conform acestui Articol, Consiliul Audiovizualului va institui reglementări pentru a asigura îndeplinirea diferitelor obiective. Acest Articol este unul pozitiv, prin accentul pus pe pluralism și diversitate.

De asemenea, art.10 este unul adecvat și important, deoarece subliniază respectarea

demnității umane și a drepturilor fundamentale ale omului. Acest articol interzice incitarea la ură, pornografia infantilă și programele contrare bunelor moravuri și, în general, solicită respectarea demnității umane. Un astfel de articol dobândește un conținut autentic prin intermediul activității autorității de reglementare și este foarte important ca acesta să fie corect interpretat, deoarece, de exemplu expresia "bunele moravuri" poate fi interpretată în sens prea larg, încălcând astfel libertatea de exprimare. Nu este recomandabil - și nici posibil - să se enumere sau să se descrie mai precis toate formele de exprimare, întrucât este necesară o anumită discreție și analiză de la caz la caz, însă în acest caz se subliniază doar importanța interpretării.

Art.11 se referă la protecția minorilor, în sensul programelor care includ minori, la timpul când aceste programe pot fi difuzate, la diferitele tipuri de programe, etc. Se face distincție între programele fără licență (doar cu o autorizație generală) și cele cu licență, pentru care se presupune că autoritatea de reglementare poate introduce alte norme. Referințele la coreglementare, la normele europene și la mai multe detalii din partea autorității de reglementare sunt aspecte pozitive. Acesta este un exemplu interesant de abordare multi-strat pentru reglementarea și legislația serviciilor audiovizuale moderne.

Art.12 se referă la protecția persoanelor cu handicap. Și acesta urmează, în general, orientările Directivei, care cere statelor să încurajeze furnizorii de servicii media pentru a crea servicii accesibile persoanelor cu handicap. Fiecare țară poate institui anumite detalii și este important ca cerința respectivă să fie rezonabilă și să nu reprezinte o povară prea mare, în timp ce trebuie să existe un conținut real față de cerere. Un aspect care ar putea fi îngrijorător este punctul final al articolului, referitor la reglementările pe care Consiliul Coordonator al Audiovizualului le va emite în ceea ce privește persoanele cu handicap. Acesta este un principiu foarte bun pentru a încuraja nediscriminarea și protecția persoanelor cu handicap, dar normele emise de autoritatea de reglementare nu trebuie să prescrie conținutul programelor, deoarece acest lucru ar afecta responsabilitatea editorială. Modul în care vor arăta reglementările menționate este foarte important.

Art.13 stabilește cerințele echilibrului și pluralismului politico-social. Sunt reluate principii importante care rezultă din dreptul internațional. Modul în care este redactată prima parte a articolului seamănă mai mult cu o declarație, decât cu un articol normativ, în timp ce

cerințele din punctele 3 și 4 privind diferențierea faptelor de opinii, știri, etc., au un aspect mai mult normativ. Indiferent de situație, nu este greșit să se declare în mod explicit unele principii adecvate de reglementare, acestea fiind folosite ca un instrument pentru interpretare.

Art.14 este intitulat "Protejarea spațiului informațional", expresie care nu este clară la prima vedere. Conținutul articolului prevede că spectrul de frecvențe radio este patrimoniu național, adică un principiu de drept internațional, și care, într-adevăr, implică faptul că spectrul de frecvențe trebuie utilizat în condițiile prevăzute de lege.

Art.15 vizează protejarea patrimoniului lingvistic și național-cultural. Astfel de dispoziții există în multe țări, însă trebuie menționat faptul că în proiectul de lege există și alte prevederi cu privire la conținutul național, care ajută la protejarea aceluiași interese. Existența diferitelor procente, în diferite articole din lege, creează o oarecare impresie de confuzie. Cerințele privind dublarea sau subtitrarea programelor sunt indicate pentru a fi detaliate în regulamente, deoarece ar putea exista și unele excepții. Cerința privind programele în limbile minorităților este adecvată, dar poate ar trebui detaliată ulterior, deoarece aplicarea sa pare destul de vagă. Acest lucru poate fi realizat în cadrul unui regulament.

În ceea ce privește art.16, sensul său nu este clar, deoarece accesul la servicii media este un drept fundamental, pentru care nu este nevoie de nici o autorizație, în nici un caz.. Faptul că nu este necesară nici o autorizație pentru acces la servicii media ar trebui să fie evident. Articolul respectiv este prea scurt și general ca să reprezinte o bază pentru asigurarea accesului la servicii media, în sensul asigurării faptului că un astfel de program este furnizat. Al doilea alineat este justificat, dar necesită reglementări suplimentare.

Art.17 se referă la accesul la evenimente de importanță majoră și respectă principiile internaționale, dar astfel de norme se găsesc adesea în regulamentele privind radiodifuzorul public - pentru a se asigura că acestea sunt cu adevărat accesibile. Structura cu o autoritate de reglementare care stipulează detaliile este în conformitate cu normele europene.

Art.18 privind participarea la verificarea respectării legislației în domeniul audiovizualului este o prevedere interesantă, care subliniază nevoia de transparență. Deși transparența este un aspect pozitiv, articolul creează o anumită îngrijorare. De exemplu, proiectul Codului prevede

că "Orice persoană, fizică sau juridică, are dreptul de a participa la controlul respectării legislației audiovizuale, inclusiv de a solicita Consiliului Audiovizualului [să efectueze diverse activități, cum ar fi monitorizarea, retragerea licențelor, etc.]" În măsura în care aceasta este doar o declarație care indică faptul că publicul are dreptul de a interacționa cu autoritatea de reglementare, este bine. Însă autoritatea de reglementare este un organ profesionist, care trebuie să se afle în cea mai bună poziție pentru a lua decizii importante, respectiv, nu ar fi bine dacă publicul ar putea solicita măsuri despre care aceasta poate considera că nu acționează în cel mai bun interes al radiodifuzorilor, publicului sau altor actori. Acest articol nu trebuie să implice faptul că autoritatea de reglementare nu își poate stabili propriile activități. Acest lucru ar putea fi clarificat, cuplat eventual cu dispozițiile privind crearea normelor, pentru a reține aspectele pozitive ale articolului.

Art.19 este intitulat "Transparența proprietății radiodifuzorilor" și stabilește tipurile de informații pe care radiodifuzorii trebuie să le pună la dispoziția publicului. Acest aspect este bun din punct de vedere al transparenței, deși detaliile s-ar încadra mai bine într-un regulament, decât în lege. Trebuie subliniat faptul că radiodifuzorilor nu li se impun obligații care reprezintă o povară pentru ei, fără a adăuga în mod necesar nici o valoare pentru public sau sectorul în cauză.

Referitor la art.20, primul lucru care frapază este că un articol intitulat "Libertatea de exprimare" se află oarecum în mijlocul proiectului Codului, când un astfel de principiu ar trebui să stea la baza oricărei legi referitoare la mass-media sau informare. De asemenea, conținutul articolului se referă la ofertele de servicii de programe, ceea ce este important, dar nu constituie cu adevărat o problemă a libertății de exprimare.

Art.21, privind independența și libertatea editorială, prevede un principiu foarte important, care a mai fost menționat înainte - acela că furnizorii de servicii media sunt cei care trebuie să decidă asupra conținutului serviciilor media, atât timp cât acesta este în conformitate cu legislația generală. Regulamentele și legile nu ar trebui să stabilească detaliile privind conținutul serviciilor media. Interzicerea cenzurii este foarte importantă; respectiv plasarea acestuia în lege este în măsură să sublinieze mai bine această importanță. Este adevărat că reglementările legale nu reprezintă ingerințe în libertatea editorială, dar acest lucru presupune ca respectivele reglementări să nu meargă prea departe.

Art.22 - "Protecția drepturilor de autor" reafirmă faptul că drepturile de autor trebuie să fie respectate. Aceste drepturi ar trebui să fie detaliate în alte legi, dar este o idee bună ca ele să fie subliniate în Legea Audiovizualului.

Articolul privind dreptul la replică - art.23 - se referă la Legea cu privire la libertatea de exprimare. Această analiză nu are ca scop legea respectivă. Dreptul la replică ar trebui să se regăsească în Legea Audiovizualului și/sau regulamentele din domeniul audiovizualului. Chiar dacă acest drept, ca atare, poate proveni dintr-un principiu general, unele detalii de aplicare a acestuia ar trebui să fie în legea sau în reglementările din domeniul audiovizualului.

Dacă art.23 se referă la o altă lege, în legătură cu un aspect care, într-adevăr, ar fi trebuit să fie în această lege, art.24 privind protecția jurnaliștilor reprezintă o altă cale în acest sens. Proiectul Codului este o lege a audiovizualului, întrucât dispozițiile din art.24 sunt generale pentru orice jurnaliști și, indiferent de situație, este greu de observat ce pot face într-adevăr autoritățile (autoritatea de reglementare în domeniul audiovizualului), în temeiul acestei legi, pentru a pune în aplicare articolul respectiv.

Art.26 privind difuzarea anunțurilor ce privire la starea de urgență este în conformitate cu cele mai bune practici internaționale, cu condiția, desigur, să nu se facă abuz de el și să fie într-adevăr folosit numai pentru situații de urgență.

Comunicările comerciale audiovizuale

Al doilea capitol din proiectul Codului se referă la ceea ce se numește, conform Directivei, comunicare comercială audiovizuală. Aceasta include publicitatea, sponsorizarea, teleshopping-ul și alte activități similare. De asemenea, se face referire la un Cod cu privire la comunicările comerciale audiovizuale, care (clarificat mai târziu, deși denumirea de "Cod" dată atât unei legi, cât și legislației secundare, creează confuzie) este un regulament care urmează să fie emis de către autoritatea de reglementare. În plus, în majoritatea țărilor există, de obicei, legi generale (adică nu doar pentru serviciile media audiovizuale) care vizează aspecte legate de publicitate, cum ar fi legislația privind protecția consumatorului sau cea comercială. Această analiză nu are ca scop examinarea unor astfel de legi, dar este important

ca legislația să fie coerentă. Legislația din domeniul audiovizualului ar trebui să conțină ceea ce este specific pentru acest tip de servicii media.

Dispozițiile privind publicitatea din art.28 sunt în mare măsură preluate din Directivă și, prin urmare, în conformitate cu aceasta. În plus, există dispoziții privind standarde mai înalte de publicitate. Nu există probleme privind aceste standarde ca atare, ci privind eventualele cerințe detaliate referitoare la conținut, față de care trebuie să se manifeste atenție pentru a nu deveni prea intruzive, fapt care ar putea apărea dacă s-ar da o interpretare largă diferitelor noțiuni (cum ar fi ofensa în adresa convingerilor politice - satira este destul de des utilizată în publicitate și nu ar trebui să fie interzisă). De asemenea, este greu de stabilit, în special în contextul publicității, ce anume poate promova comportamente sau atitudini violente, agresive și/sau anti-sociale sau poate stimula un comportament care dăunează mediului. Prevederile din art.29 privind protecția minorilor sunt în conformitate cu standardele internaționale, deși pot exista și aici probleme de interpretare. Regulamentele menționate anterior ale Consiliului Audiovizualului vor fi de folos în acest scop. Interdicția privind publicitatea pentru anumite produse, cum ar fi tutun, produse medicale, anumite băuturi alcoolice și practici oculte (art.30) sunt, de asemenea, în conformitate cu practica internațională și normele UE.

Art.31 stabilește modul în care codul specific va fi emis de către autoritatea de reglementare. Posibilitatea ca alte părți să ceară o revizuire ridică aceeași problemă ca și anterior - transparența și procesul public de creare a normelor sunt adecvate, dar autoritatea de reglementare trebuie să-și poată stabili propria activitate. Codul va oferi mai multe detalii, inclusiv cu privire la utilizarea limbii (art.32).

Conținutul articolelor privind sponsorizarea este, de asemenea, preluat în principal din Directivă. Ceea ce este important aici este transparența și faptul că sponsorul nu influențează conținutul programului. Nu există interdicții privind sponsorizarea de către firme din anumite domenii în care publicitatea este interzisă. Aceste dispoziții din proiectul Codului respectă cele mai bune practici internaționale. Minorii sunt protejați în mod special.

Secțiunea următoare se referă la publicitate și teleshopping, în special la teleshopping. Și aici sunt reflectate cele mai bune practici internaționale, preluate din textul Directivei. Unul dintre

elementele importante este că teleshopping-ul este identificabil și separat de conținutul editorial. De asemenea, există reguli privind modul în care sunt difuzate spoturile publicitare (astfel încât acestea să fie separate de celelalte programe, de exemplu). Sunt prevăzute reguli specifice pentru diferite tipuri de programe. Dispozițiile propuse sunt în conformitate (sau chiar identice) cu cele din Directivă, deși există mult mai multe detalii - unele din ele încadrându-se mai bine într-un instrument de legislație secundară decât în legea însăși. Unele persoane, cum ar fi prezentatorii de știri, nu pot fi utilizate pentru publicitate (art.44) și unele obiceiuri sănătoase și utile, precum consumul de legume, nu pot fi descurajate (aceiași Articol 44). Legea mai conține (art.45) unele prevederi generale privind protecția consumatorilor, cu interdicții privind publicitatea înșelătoare. În general, proiectul Codului este foarte complet în ceea ce privește normele de publicitate. În unele țări, legislația din domeniul audiovizualului se referă doar la acele aspecte legate în mod specific de radiodifuziune și există legi generale pentru protecția consumatorilor și comercializarea produselor. Ceea ce este important este că există prevederi relevante într-un anumit loc. Detaliile vor fi adăugate, de asemenea, de Codul elaborat de către autoritatea de reglementare.

Art.38 prevede modul și momentul în care pot fi difuzate spoturile publicitare și de teleshopping. Și aceste dispoziții corespund normelor internaționale, care tind să fie similare, cu unele mici variații între țări. Radiodifuzorul publici au dreptul să insereze spoturi publicitare, deși mai limitate decât alți radiodifuzori. Întrebarea dacă trebuie să existe publicitate în programele radiodifuzorilor publici, și în ce măsură, este întotdeauna actuală. Din punct de vedere al celor mai bune practici internaționale, nu există un răspuns optim, deși ar trebui să se țină cont de faptul că un radiodifuzor public, care este finanțat și din alte surse decât publicitatea, ar putea să concureze în mod neloial cu radiodifuzorii privați, cărora le lipsesc alte mijloace de finanțare. Radiodifuzorii publici au alte posibilități de a-și organiza serviciile, devenind astfel mai atractivi pentru agenții de publicitate, și profitând mai mult de aceste venituri. În multe țări, radiodifuzorii privați sunt împotriva difuzării de publicitate pe posturile publice. În același timp, publicitatea permite radiodifuzorilor publici să obțină venituri care nu provin de la stat (contribuabili), ceea ce este un fapt pozitiv. Trebuie să se caute atingerea unui anumit echilibru, și acesta poate fi propus chiar de acest cod - limitarea în continuare a publicității pe posturile publice.

Durata prevăzută în art.39 seamănă oarecum cu anumite norme din Directivă, lăsând o anumită marjă de acțiune la discreția statelor. Prevederile Codului sunt în conformitate cu aceste norme. Codul conține norme privind plasarea produselor. Această problemă a fost discutată mult în cadrul UE. Aici, art.47-51 oferă detalii în conformitate cu cerințele UE. Există reguli speciale privind publicitatea și teleshopping-ul pentru băuturile alcoolice. Sunt impuse diverse restricții, precum și cerința de a prezenta un anunț cu privire la pericolul consumului excesiv de alcool (art.52-55). Aceste norme sunt în conformitate cu normele UE, care sunt în Directivă. Un fapt destul de neobișnuit, dar totuși în conformitate cu recomandările Directivei, este că există și dispoziții specifice privind publicitatea și teleshopping-ul pentru produse alimentare, care, printre altele, interzic încurajarea consumului excesiv de alimente (art.56) și prevăd unele cerințe de informare cu privire la alimentația sănătoasă (art.60). Diversele dispoziții privind publicitatea produselor alimentare (inclusiv normele referitoare la sucuri, alimente cu arome de fructe sau legume, etc.) sunt destul de detaliate, dar acest lucru poate fi cauzat de insuficiența normelor generale de protecție a consumatorilor și publicitate. Această analiză nu se referă la astfel de reglementări, așa încât afirmația că în alte legi nu există prevederi detaliate privind protecția consumatorilor și comercializarea produselor este doar o ipoteză. În cazul în care această ipoteză este greșită, și există alte acte legislative relevante, problema principală este dacă este necesar să se repete detaliile respective în prezenta lege. Indiferent de situație, este important să existe mai multe legi pe teme conexe, care să fie coerente, să nu intre în conflict sau să creeze confuzie.

Impresia generală, în special privind cerințele de informare cu privire la publicitatea produselor alimentare, este că ele sunt destul de detaliate și am putea să ne întrebăm dacă este nevoie de astfel de prevederi detaliate, și nu de norme mai generale privind ceea ce este necesar, lăsând detaliile la latitudinea realizatorilor de publicitate și/sau radiodifuzorilor. Normele și cerințele trebuie să fie proporționale cu motivul pentru care sunt instituite. Există, de asemenea, norme pentru produse medicamentoase și tratamente medicale, inclusiv produse naturiste, produse dietetice și altele (art.61-69). În privința acestora, multe țări au instituit restricții, dar, indiferent de situație, motivele și gradul necesar de restricții trebuie luate în considerare. Deoarece în Codul care urmează să fie elaborat de autoritatea de reglementare vor exista unele norme în acest sens, ne putem întreba dacă un asemenea nivel de detaliu este într-adevăr necesar în lege. În practică, agenții de publicitate și radiodifuzorii nu vor avea

prea mare putere de decizie, deoarece totul va fi prevăzut în lege. Avertismentele și anunțurile publicitare pentru medicamente și alte produse similare, precum și normele privind modul în care acestea pot fi difuzate, sunt comune și, în mare măsură, decurg din legislația UE. Ceea ce este discutabil aici, este nivelul de detaliu din lege. Legislația secundară (care poate fi modificată mai ușor), ar fi un loc mai potrivit pentru dispoziții detaliate.

Deoarece multe dintre norme (cum ar fi cele referitoare la produse pentru slăbit și dietă, art.68 - 69) par a aborda mai mult modul general de prezentare a unor astfel de produse, este discutabil dacă un cod al audiovizualului este locul cel mai potrivit pentru toate aceste detalii. Probabil, acestea ar trebui să fie identice sau măcar foarte bine coordonate cu normele privind modul în care produsele respective pot fi prezentate în magazine, în publicații tipărite (publicitate orientată și reclame tipărite) și așa mai departe. Codul Audiovizualului trebuie să fie clar axat pe dispozițiile necesare pentru difuzarea comunicării comerciale.

De asemenea, există norme detaliate pentru publicitatea și teleshopping-ul privind exercitarea unor profesii (art.70). Și aici se pune întrebarea dacă principala preocupare este, de fapt, componenta de radiodifuziune sau, probabil, alte acte legislative ar trebui să reglementeze modul în care diferite profesii își pot face publicitate.

Referitor la publicitatea politică, se face trimitere la Codul Electoral (art.71). Acest lucru este destul de obișnuit. Diferă de la o țară la alta faptul dacă publicitatea politică este permisă și dacă normele aferente sunt incluse în legislația audiovizualului sau în cea electorală. Oricum ar fi, trebuie să existe o coordonare între legi. Prezența acestor norme în legislația electorală poate fi, în unele cazuri, benefică, deoarece problema publicității politice în serviciile media audiovizuale face parte din problemele generale ale activității politice.

Articolul final din această lungă și detaliată secțiune cu privire la comunicările comerciale (art.72), stipulează că pot exista și alte forme de comunicări comerciale audiovizuale, iar acestea trebuie să fie în conformitate cu Codul care urmează să fie emis. Articolul subliniază faptul că lipsa unor reglementări din Cod nu reprezintă o interdicție a acelor comunicări comerciale. Este un aspect pozitiv - prezumția de bază în orice lege trebuie să fie aceea că orice lucru care nu este interzis în mod explicit este permis. Având în vedere volumul de detalii din proiectul Codului, se pune întrebarea, în general, cum pot fi prevăzute mai multe

detalii în Codul care urmează să fie elaborat de către autoritatea de reglementare, fără a supra-reglementa problema în cauză.

Consiliul Audiovizualului

Capitolul IV se referă la autoritatea de reglementare, Consiliul Audiovizualului. Misiunea sa este bine definită în art.73:

Consiliul Audiovizualului este garant al interesului public în domeniul audiovizualului și are misiunea de a contribui la dezvoltarea audiovizualului în conformitate cu principiile comunicării audiovizuale prevăzute de prezentul cod, cu normele și recomandările internaționale în domeniu.

Autonomia Consiliului este subliniată în art.74. Acesta este consultat cu privire la legislație și i se acordă responsabilitatea de a pune în aplicare convențiile internaționale. Este un fapt pozitiv, deoarece autoritatea de reglementare trebuie să dețină un rol central în toate aspectele legate de reglementarea serviciilor audiovizuale.

Art.75 enumără competențele Consiliului. Ele includ acordarea licențelor și controlul acestora, evidențiind faptul că controlul programelor se face numai după ce acestea au fost difuzate, un principiu foarte important împotriva cenzurii. De asemenea, autoritatea de reglementare are un rol în soluționarea litigiilor, ținerea evidențelor, aplicarea sancțiunilor, cooperarea cu alte organe și instituții de reglementare europene. Ea poate desfășura activități de cercetare și solicita informații de la radiodifuzori. Consiliul Audiovizualului asigură transparența tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor media audiovizuale, precum și transparența activității proprii. Independența sa și rolul său în promovarea pluralismului sunt clar enunțate. În general, toate competențele enumerate în acest articol sunt conforme cu cele pe care ar trebui să le dețină o autoritate de reglementare în domeniul audiovizualului.

Dacă lista de competențe este bună, în ceea ce privește structura (art.76) mai este loc pentru unele îmbunătățiri. Consiliul Audiovizualului este compus din 5 membri dintre care 4 sunt numiți de Parlament și 1 membru este numit de Președintele Republicii Moldova. Se fac eforturi pentru ca procesul de găsimă a membrilor să fie cât mai transparent posibil, candidații fiind solicitați în mod public. Candidații participă la dezbateri publice, iar procesul ca atare este administrat în temeiul legislației privind transparența în procesul decizional. Decizia

propriu-zisă se ia de către o comisie specială a Parlamentului. Din proiectul Codului nu reiese cu claritate modul de formare a acestei comisii, normele după care ea își desfășoară activitatea sau modul în care este luată decizia în Parlament. Ar fi bine să existe unele garanții că selectarea și numirea membrilor consiliului nu se face ca urmare a deciziei majorității politice obișnuite din Parlament. Altfel, Consiliul riscă să primească o tentă politică, care trebuie evitată, deoarece el trebuie să fie un organ profesionist, fără suspiciuni de partizanat politic, capabil să funcționeze în mod corespunzător chiar dacă se produce o schimbare de guvern, și în care toți actorii din domeniul respectiv pot avea încredere. Acest obiectiv poate fi atins, de exemplu, permițând ca această comisie să nu fie numită în conformitate cu normele obișnuite de vot, ci să includă și reprezentanți ai opoziției. De asemenea, ar putea exista dispoziții privind modul de selectare a candidaților de către organizațiile societății civile sau altele asemănătoare.

Cerințele impuse pentru candidați sunt adecvate. Termenul "antecedente penale" nu este suficient de clar; el este corect în sine, dar o astfel de cerință nu ar trebui să fie prea extinsă, deoarece unele infracțiuni minore nu ar trebui să descalifice definitiv un candidat.

Afirmația din art.77 precum că membrii Consiliului Audiovizualului sunt garanți ai interesului public și nu reprezintă autoritatea care i-a numit este pozitivă. Durata de 7 ani a mandatului membrilor este destul de lungă. În același timp, nu sunt permise două mandate consecutive. Un mandat de patru sau cinci ani, reînnoit o singură dată, este mai adecvat, iar acest lucru ar permite o perioadă de activitate puțin mai lungă (benefică pentru continuitate), dar numai în cazul în care membrul respectiv are performanțe bune și este reales. Totuși, nu există norme internaționale în acest sens, ci fiecare țară are libertatea de a decide. Ar fi recomandat ca numirile să fie eșalonate, așa încât nu toți membrii să fie schimbați în același timp. Dificultatea eliminării unui membru este în conformitate cu standardele internaționale. De asemenea, dispozițiile din art.78 privind incompatibilitățile cu funcția de membru sunt, în general, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale.

Un aspect foarte important, deoarece există deja o autoritate de reglementare în domeniul audiovizualului, este prezența dispozițiilor tranzitorii, pentru a clarifica modul în care se produce trecerea la un alt Consiliu (a se vedea art.136).

În conformitate cu art.79, președintele Consiliului Audiovizualului este numit de către Președintele Republicii Moldova. Nu este clar dacă această persoană este selectată din rândul membrilor, cum ar trebui să se întâmple. Dacă nu este așa, competențele acestei persoane nu sunt clare. Indiferent de situație, nu este recomandabil ca Președintele să aibă acest rol, care s-ar potrivi mai bine Consiliului însuși, pentru a evita orice impresie de politizare. Procedura pentru alegerea vicepreședintelui este mai bună: acesta este ales prin vot deschis sau secret cu majoritatea voturilor membrilor Consiliului Audiovizualului, pentru un mandat de 4 ani. Este discutabil de ce procedura de demitere a vicepreședintelui este relativ ușoară. Vicepreședintele poate fi demis la propunerea oricărui membru al Consiliului Audiovizualului, cu votul majorității membrilor.

Art.80 (referitor la remunerarea membrilor) indică faptul că membrii Consiliului sunt angajați cu normă întreagă (sau aproape în orice caz). Multe autorități de reglementare în domeniul audiovizualului au membri ai consiliilor aleși și neangajați, în plus față de personalul angajat, de specialitate. Acest lucru permite să se obțină o expertiză și o obiectivitate diferită decât cea a persoanelor angajate. Acești membri pot fi remunerați pentru munca lor, dar nu pentru o muncă cu normă întreagă. De asemenea, ei pot efectua și alte activități, cum ar fi cursuri universitare sau altele.

Impresia generală este că proiectul Codului este foarte detaliat. Fiecare țară are propria tradiție de legiferare, iar aceasta variază și între statele membre ale UE. Cu toate acestea, fără a încălca tradițiile legislative ale unui stat, există beneficii în a avea ceva mai puține detalii într-o lege. Legile sunt mai dificil de modificat decât legislația secundară și detaliile pot fi incluse, deci, în alte acte legislative. Aceste acte pot permite și o formulare mai flexibilă, în cazul în care lucrurile pot fi descrise și explicate într-un mod care nu se încadrează neapărat într-un text juridic ca atare.

Consiliul Audiovizualului are dreptul justificat de a-și elabora un regulament propriu de organizare și funcționare (art.81).Însă proiectul Codului oferă în continuare o mulțime de detalii. Deși transparența este în sine un fapt pozitiv, pentru un organism precum Consiliul Audiovizualului, care ia decizii în cazuri specifice și care trebuie să se ocupe de materiale secrete (cum ar fi secrete de afaceri) nu este recomandat ca toate reuniunile și componentele reuniunilor să fie publice. Acest lucru ar putea face ca radiodifuzorii și alte părți să devină

reticenți în a împărtăși toate informațiile. Deciziile Consiliului trebuie să fie publice și cât mai deschise, dar ar trebui să existe posibilitatea de a avea și reuniuni sau părți de reuniuni închise, în cazul în care Consiliul decide astfel. Publicarea pe larg a deciziilor, inclusiv pe pagina web, este un fapt foarte pozitiv și important.

Publicarea de către Consiliu a unui raport anual, care este dezbătut de Parlament într-o manieră largă și cuprinzătoare, este un fapt pozitiv (art.82). În același timp, sperăm că nu se va abuza de posibilitatea ca Parlamentul să respingă destul de ușor raportul, ducând astfel la demisia președintelui Consiliului. Dezbaterile și motivația respingerii trebuie să fie aprofundate. Consiliului Audiovizualului și președintele acestuia trebuie să fie în măsură să își desfășoare activitatea, existând din nou riscul de politizare.

Independența financiară a unei autorități de reglementare este un alt aspect important al independenței sale, deoarece, în caz contrar, forțele politice ar putea să influențeze prin deciziile de finanțare ceea ce ar trebui să fie un organ independent de reglementare. Astfel, o perioadă lungă de timp pentru deciziile de finanțare (la fel ca în art.83) este un aspect pozitiv. Referitor la venituri, este dificil de spus dacă raportul dintre taxele pentru licențiere și granturi este realist. Și aici, dispozițiile tranzitorii sunt importante.

Consiliului Audiovizualului este responsabil pentru monitorizarea (supravegherea și controlul) activităților în domeniu, conform art.84. Pentru aceasta, el are atribuția de a solicita informații, de a efectua controale, de a cere prezentarea evidențelor, și așa mai departe. Toate acestea sunt importante și trebuie să se aplice controalele obișnuite de aplicare a legii. Consiliul poate acționa din oficiu și privind plângerile. Acest lucru este în ordine, activitățile trebuie să se bazeze tot mai mult pe plângeri. Conținutul art.84 reprezintă, de fapt, o procedură mai mult sau mai puțin completă pentru rezolvarea cazurilor de plângere, care, în mod ideal, ar putea fi incluse mai bine într-un document separat emis de către autoritatea de reglementare, decât în mod detaliat în lege. Legea ar trebui să conțină garanțiile procedurale și competențele minime ale autorității de reglementare. Termenele limită din articol sunt pozitive, în măsura în care ele asigură transmiterea rapidă și fără întârzieri nejustificate a deciziilor. Totuși, se pot înregistra întârzieri ale deciziilor administrative, din motive legitime (cazuri foarte complexe, care necesită o investigație specială), astfel încât o anumită flexibilitate este necesară.

Art.85 oferă detalii cu privire la sancțiuni. Acestea ar trebui să pornească întotdeauna de la o sancțiune mai mică, de preferință o avertizare, și să crească în gravitate pentru infracțiuni repetate și așa mai departe. Autoritatea de reglementare ar trebui să aibă libertate de apreciere, într-un cadru general, pentru a decide cu privire la sancțiuni. Metoda folosită în proiectul Codului, cu sancțiunile prevăzute de articol, nu pare să permită o libertate de apreciere. Multe dintre aceste încălcări, pentru care acum este obligatorie o amendă, ar putea fi sancționate doar printr-o avertizare la prima abatere. De asemenea, cuantumul amenzii sau al altei sancțiuni care depinde doar de abatere, nu permite ca foarte multe aspecte diferite, care pot fi relevante, să fie luate în considerare în mod corespunzător (chiar dacă articolul face referire și la unele aspecte care ar trebui să fie luate în considerare). O listă scurtă a sancțiunilor prevăzute, împreună cu o dispoziție de luare în considerare a tuturor aspectelor, cuplată eventual cu indicații din partea autorității de reglementare, ar trebui să fie suficientă. În ceea ce privește instigarea la violență publică sau alte acte similare, trebuie să se rețină faptul că în dreptul penal ar putea să existe dispoziții privind astfel de cazuri, iar Codul audiovizualului este emis în plus față de acesta și ar trebui să includă celelalte dispoziții.

Dreptul la recurs este foarte important, el rezultă din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (art.8 din CEDO), astfel încât ar trebui să fie prevăzut. Nu este clar ce sunt deciziile cu caracter normativ prevăzute în art.86, dar ceea ce este esențial este că orice decizie negativă poate fi atacată într-o instanță independentă sau o instanță similară uneia independente. În ceea ce privește detaliile cu privire la suspendare, deoarece articolul se referă la alte legi, probabil că există dispoziții în alte legi, deci trebuie să ne întrebăm dacă este necesar să fie adăugate aici. Există pericolul repetării aceleiași dispoziții în mai multe legi, ceea ce poate duce la confuzie, dacă legile nu sunt modificate toate corect, în orice moment când sunt modificate.. Astfel de probleme pot fi ușor evitate, prin simpla referire la o altă lege, fără a se repeta conținutul acesteia.

Art.87 conține prevederi foarte importante privind colaborarea cu alte autorități. Fiecare țară, inclusiv statele membre ale UE, au libertatea de a decide dacă trebuie să aibă o autoritate de reglementare comună sau diferite autorități de reglementare pentru diferite domenii ale tehnologiilor informației și comunicațiilor, concurență și alte aspecte conexe. Indiferent de modul de organizare, cooperarea strânsă între autorități este necesară, deoarece există atât de

multe domenii în care problemele converg. Dispoziția privind încheierea și publicarea acordurilor semnifică faptul că cooperarea trebuie să fie cunoscută și mijloacele de a o asigura trebuie să fie transparente. În același timp, chiar dacă articolul se referă la acorduri, el conține și o mulțime de detalii. Ca și în alte părți ale legii, se pare că sunt prea multe detalii în aceasta. În cazul în care vor exista acorduri, unele dintre detalii ar putea fi reglementate în acestea.

Licențierea

Capitolul VII se referă la licențierea activității în domeniul audiovizualului. Art.88 prevede că radiodifuzorii și distribuitorii de servicii (pentru retransmisie) au nevoie de o licență pentru serviciile media audiovizuale. Formularea acestui articol este foarte complexă. Ceea ce poate fi extras din text este nevoia de licențe, precum și regulile după care vor fi organizate concursurile, dacă este necesar. Situația precisă în care se va desfășura concursul pentru acordarea licenței în sistemul digital terestru (art.88 alineatul 2) este greu de înțeles. Într-un sistem digital, există o diferență între licențe (sau autorizații generale) pentru conținut și licențe pentru transmisie. În cazul furnizorilor de conținut, ar trebui să existe un sistem de selectare a conținutului care ajunge la un sistem de transmisie. Această acțiune se poate realiza de către autoritatea de reglementare, sau într-un mod diferit, cum ar fi prin platforma de transmisie însăși.

Din articol se pare că există diferite tipuri de licențe și diferite organe implicate în acordarea lor. Această situație nu respectă cele mai bune practici internaționale, care prevăd faptul că un solicitant ar trebui să se adreseze doar într-un singur loc, iar licența ar trebui să conțină diferitele componente necesare. Cooperarea între autorități, așa cum se prevede în articolul precedent, trebuie să țină cont de coordonare. Registrul public al licențelor eliberate este un aspect pozitiv. Cu toate acestea, ultimul punct, referitor la reglementări speciale pentru serviciile audiovizuale prin internet dă naștere la o anumită îngrijorare. Comunicarea prin Internet ar trebui să fie în mare măsură nereglementată. Deoarece acest punct se referă la reglementări care urmează a fi elaborate, nu este posibil să comentăm cu privire la acestea în detaliu, dar principiul libertății Internetului nu ar trebui să fie compromis.

Art.89 menționează diferitele tipuri de licențe. În practica europeană modernă, numai serviciile care utilizează o resursă naturală limitată, cum ar fi frecvențele, au nevoie de o

licență, în timp ce alte servicii au nevoie doar de o autorizație generală. Diferența dintre licența eliberată prin concurs sau fără concurs pare să reflecte această diferență, care este susținută și de art.90. Referitor la licența de retransmisie, nu este clar dacă ea se eliberează prin concurs sau fără concurs. Indiferent de situație, este discutabil dacă prezența unui număr mare de radiodifuzori, care asigură doar retransmiterea unor programe, reprezintă o utilizare adecvată a spectrului de frecvențe radio, deși acest caz pare a fi foarte frecvent în Moldova.

În art.90 există dispoziții privind transmisia digitală. Astfel de prevederi s-ar încadra mai bine în dispozițiile tranzitorii, deoarece această problemă este de natură temporară, în timp ce legea trebuie să aibă o durată mai mare. Referitor la transmisia digitală, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale, titularii de licențe existente au posibilitatea de a obține licențe digitale, în timp ce noii radiodifuzori trebuie să aibă și ei o șansă. Termenul de nouă ani este rezonabil pentru investiții - acesta nu ar trebui să fie nici prea scurt, dar nici să blocheze sectorul prea mult timp. Ar trebui să existe o posibilitate de prelungire a licenței, după o verificare. Acest lucru rezultă din art.94, dar ar putea fi indicat chiar și în prezentul articol, pentru claritate. În art.91 este enumerat în detaliu conținutul licenței. Conținutul său este corect, dar nivelul de detalii este din nou discutabil.

Art.92 oferă toate detaliile privind concursul pentru acordarea licenței audiovizuale. Serviciile care au nevoie de o licență individuală sunt în conformitate cu cele mai bune practici internaționale. Conținutul anunțului concursului pentru acordarea licenței este corespunzător, dar, din nou, prea detaliat. Criteriile și cerința de bază sunt foarte importante și ar trebui să fie prevăzute în lege. Alte detalii mai practice s-ar încadra mai bine în alte regulamente decât într-o lege. Așa cum am menționat, aceste regulamente pot fi modificate mai ușor, lasă anumite chestiuni la discreția autorității de reglementare și permit o descriere mai detaliată a cerințelor. În ceea ce privește problemele care urmează a fi considerate atunci când se decide beneficiarul licenței, cele mai multe criterii sunt corecte. Nu este clar dacă ponderea programelor proprii sau naționale/europene este un criteriu pentru a decide dacă solicitantul îndeplinește criteriile legale, dar excesul poate să nu fie un criteriu optim de selecție. Dacă depășirea cerințelor legii este un fapt pozitiv, atunci, în cazul în care este nevoie de ceva în plus, poate că legea ar trebui să solicite mai mult. Referitor la detalii practice, cum ar fi termenele limită, am menționat în altă parte că ele sunt bune, dar ar trebui să existe o anumită flexibilitate. (Această observație se aplică și art.93).

Art.95 introduce un concept foarte neobișnuit - cesiunea licenței audiovizuale. Necesitatea acestuia este foarte neclară. Licențele sau frecvențele nu pot fi cumpărate. Acestea sunt acordate de către autoritatea de reglementare, pentru o perioadă limitată de timp, cuiva care are nevoie de ele pentru a realiza ceva util. În cazul în care deținătorul ei nu mai oferă nimic folositor, licența ar putea fi acordată unui alt solicitant. Nu ar trebui să mai fie nevoie de altceva. Condițiile de anulare din art.96 sunt corecte și pot fi aplicate pentru a face loc unor noi utilizatori. Acest lucru implică existența unor dovezi pentru diversele cazuri menționate, pentru ca anularea să nu fie impusă cu ușurință.

Art.97, referitor la libera retransmisie, probabil semnifică faptul că retransmisia este permisă (și nu că este gratuită). Articolul pare să respecte normele europene relevante (Directiva și Convenția privind televiziunea transfrontalieră) cu privire la problema în cauză. Cu toate acestea, relația dintre art.97 și 98 (ce este permis și ce nu este permis fără a avea o licență) nu este clară. În cazul retransmisiei, este important să existe acorduri legale adecvate pentru ea, așa cum subliniază proiectul Codului. De asemenea, Codul subliniază în mod corect responsabilitatea pentru conținutul programului, etc., care revine titularului licenței de retransmisie (art.99). Art.99 conține și obligația de specificare a semnelor de identificare, care este obișnuită în Europa pentru serviciile prin cablu și altele similare.

Art.100 se referă la licența tehnică. Acesta reflectă o problemă a proiectului Codului. S-a subliniat deja faptul că solicitanții de licențe ar trebui să se adreseze într-un singur loc, unei singure autorități de contact. Ar trebui să existe **o singură** licență, iar autoritatea respectivă să se ocupe de diferitele componente ale acesteia. Acest aspect important se extinde și asupra comentariilor la articolele următoare. Normele privind modificarea (art.101) și retragerea (art.102) licenței tehnice sunt acceptabile, dar toate ar trebui să fie în contextul unei licențe unificate. Ca și în cazul oricărui tip de licență tehnică sau de altă natură, aceste observații sunt valabile pentru licența de utilizare a frecvențelor radio în sistem digital terestru (art.103). Și aceste licențe ar trebui să facă parte dintr-un sistem coerent, administrat de o singură autoritate de reglementare. În același timp, aici este important să subliniem faptul că, într-un sistem digital, există două licențe separate, una pentru conținut și alta pentru transmisie - dar fiecare solicitant are nevoie doar de o singură licență, fiindcă licențele sunt deținute de entități diferite. Art.103 este adecvat, iar detaliile vor fi incluse într-un document separat.

Art.104, referitor la supraveghere, nu clarifică identitatea organului responsabil pentru supraveghere. Trebuie să fie clar faptul că cineva face acest lucru, dar este posibil să se delege responsabilitatea respectivă unei entități private sau unui organ public existent, printr-un act al autorității de reglementare - atât timp cât este clar cine are acea responsabilitate și cine ia o astfel de decizie.

Secțiunea care urmează se referă la regimul juridic al proprietății. Primul articol din această secțiune (art.105) se referă la aspectul important al limitării concentrării proprietății. În această zonă din domeniul audiovizualului (în comparație cu alte domenii ale economiei) există motive pentru stabilirea unor norme specifice. Limitarea concentrării proprietății trebuie privită nu doar din punct de vedere economic, ca în legea concurenței, ci și din punct de vedere cultural și al diversității. Articolul include diferite norme din legea concurenței. Este important ca acestea să fie coordonate cu legea concurenței și cu activitatea autorităților din domeniul concurenței. În ceea ce privește restricția pentru soții proprietarilor, s-ar putea pune întrebarea de ce nu sunt incluse mai multe persoane, cum ar fi copiii acestora, pentru a evita eludarea prea ușoară a normelor. În general, restricțiile pentru anumite persoane, precum și cerința referitoare la transparență, sunt în conformitate cu cele mai bune practici internaționale. Detaliile acestora diferă de la o țară la alta.

Pe de altă parte, este greu de înțeles sensul sau de observat scopul legitim al articolului 106. Se merge prea departe pentru a explica ce este o situație dominantă. Ipoteza că în domeniul audiovizualului această noțiune reprezintă altceva decât în legislația generală privind concurența este corectă. Cu toate acestea, legea concurenței nu interzice situația dominantă, ci doar abuzul de această situație. Deoarece există restricții speciale referitoare la proprietate în domeniul audiovizualului, acest risc poate fi controlat prin intermediul normelor respective. Efectul și necesitatea acestui articol rămân neclare. Nu poți interzice cuiva să aibă o audiență mare! Noțiunea de poziție dominantă din art.108, care trebuie să fie revizuită, va trebui formulată în mod clar, astfel încât ea să se refere la restricțiile referitoare la proprietate și nu la cota de audiență care crește deoarece mai multe persoane urmăresc un anumit post de radio sau TV.

Radiodifuzorii publici

Capitolul VI se referă la radiodifuzorul public. Existența acestor prevederi într-o lege specială este un fapt destul de normal, dar nu există nici o obligație în acest sens și fiecare țară decide pentru ea însăși. Există, de fapt, unele beneficii în a avea chestiunile legate de audiovizual într-o singură lege. Termenul folosit pentru radiodifuzorii publici moderni este cel de serviciu public de radiodifuziune, acesta fiind preferat, deoarece arată că nu este vorba doar despre un radiodifuzor aflat în proprietate publică, ci de unul cu rol special. (E posibil să existe o problemă de traducere). Misiunea radiodifuzorului public (art.109) este în conformitate cu practica europeană, la fel ca și obiectul de activitate (art.111), deși nu ar trebui să fie necesară enumerarea acțiunilor care nu fac parte din obiectul de activitate al serviciului public de radiodifuziune.

Art.112 subliniază în mod întemeiat independența editorială a radiodifuzorului public. Aceasta se reflectă în diferitele decizii care pot fi adoptate de către radiodifuzorul public.

Art.113 enumără atribuțiile radiodifuzorului public. Acestea sunt în conformitate cu cele ale tuturor radiodifuzorilor publici. Atribuțiile și lista obiectului de activitate par a converge sau a se suprapune într-o anumită măsură, astfel încât obiectivul diferit al diverselor articole nu este întotdeauna clar, deși, probabil, ideea este să se facă diferența între obiectiv, obiect și sarcinile mai practice. Poate că obiectul (art.111) ar putea fi exprimat mai clar ca atare, decât ca o serie de activități. Publicitatea necomercială este o chestiune interesantă și se ridică întrebarea dacă nu cumva sunt necesare mai multe detalii cu privire la persoanele care o pot solicita.

Art.114 acordă radiodifuzorului public diverse drepturi în interes public. Și acesta este în conformitate cu cele mai bune practici europene.

Prin art.115 se instituie un comitet managerial. Dacă în alte părți ale legii există, în general, prea multe detalii, aici există foarte puține, de exemplu, perioada mandatului Comitetului nu este prevăzută, ci urmează să fie stabilită de către directorul general. Iar în ceea ce privește alte persoane (punctul 5c), nu este clar dacă acestea sunt stabilite, sau directorul general decide asupra lor. Codul ar trebui să fie cât mai clar în ceea ce privește comitetul managerial. Atribuțiile comitetului managerial (art.116) și ale directorului general (art.117) sunt destul de clare și vor fi completate printr-un regulament. Există prevederi destul de detaliate cu privire

la concursurile care vor fi organizate pentru diferite funcții. Se încearcă implicarea societății civile și a mediului academic. Este un fapt pozitiv și este important ca normele necesare să fie elaborate astfel încât să funcționeze și în practică. În ceea ce privește directorul general, singurul semn de întrebare privind art.117 se află printre motivele prevăzute pentru demiterea sa din cauza neîndeplinirii caietului de sarcini, deoarece aceasta poate fi o decizie destul de subiectivă. Însă aceasta nu trebuie să fie o problemă, în cazul în care decizia este luată în mod adecvat.

Termenul ”caiet de sarcini” (art.118) este necunoscut în majoritatea jurisdicțiilor europene, dar, probabil, este ceea ce poate fi denumit în mod obișnuit statut. Esența apare în ceea ce privește completarea acestuia, dacă organul legislativ are doar un rol formal și nu pune în pericol independența radiodifuzorului. Art.119 stabilește anumite limite privind proprietatea radiodifuzorului public. Probabil că aceste norme derivă din normele generale privind proprietatea publică, dar ele sunt destul de detaliate și pot încălca independența radiodifuzorului; de asemenea, este discutabil dacă ele nu ar putea fi exprimate în alt cadru decât legea. Faptul că art.120 stabilește ce fonduri pot fi folosite pentru anumite scopuri restrânge în continuare independența radiodifuzorului public. Radiodifuzorul ar trebui să-și poată administra propriul buget. În ceea ce privește art.120, un alt comentariu este că, dacă radiodifuzorului public îi este permis să difuzeze publicitate și, astfel, să intre în competiție cu radiodifuzorii privați, pare nedrept ca aceștia, la rândul lor, să plătească o taxă radiodifuzorului public.

Taxa de abonament (art.121) și modalitatea de colectare a ei prin intermediul facturii pentru energie electrică se practică în mai multe țări. Acest sistem nu funcționează totdeauna foarte bine și mai multe state l-au eliminat sau au discutat despre acesta în favoarea altor mecanisme de finanțare. Elaborarea lor poate fi o idee pe termen lung, dar ea depinde de cât de bine funcționează sistemul actual. Aspectul neadecvat al formulării normei este că ea se referă la contribuabili și nu pare să fie legată de deținerea unui receptor audiovizual. Dacă este așa, atunci este de fapt un impozit obișnuit, decât o taxă de abonament. Dacă este o taxă de abonament, trebuie să existe un mod de a nu o plăti în cazul inexistenței unui receptor. Art.121 oferă această posibilitate, ceea ce este bine, respectiv terminologia ar trebui să fie schimbată (sau poate este o problemă de traducere). Totuși, detaliile fiind incluse în Codul

Fiscal, se pare că există o oarecare confuzie privind clasificarea acestei taxe ca impozit sau ca altceva.

Art.122 prevede existența Consiliului de Supraveghere al radiodifuzorului public, constituirea sa fiind menționată în art.123. Trebuie să existe și alte reglementări, cu mai multe detalii. Implicarea societății civile este un fapt pozitiv. Nu există detalii cu privire la comisia parlamentară specială, dar ar fi cel mai bine dacă aceasta ar include reprezentanți ai tuturor partidelor și nu ar fi formată doar în conformitate cu normele obișnuite de vot. Referitor la condiții, pentru condiția de vârstă există probabil o greșeală de tipar sau de traducere, deoarece, probabil, se are în vedere faptul că persoana nu este la vârsta de pensionare, ci are între 25 de ani și această vârstă. Așa cum am menționat înainte într-un context diferit, antecedentele penale ar trebui să includă doar aspecte mai serioase, astfel încât o contravenție de trafic, de exemplu, să nu excludă pentru totdeauna pe cineva. Procesul de numire în funcție este corect, la fel ca și motivele pentru incompatibilitate (art.124).

Atribuțiile din art.125 sunt în conformitate cu cele mai bune practici europene. În cea mai mare parte, organizarea și funcționarea Consiliului de Supraveghere (art.126) sunt, de asemenea, adecvate, deși comentariul făcut mai sus, într-un context diferit, cu privire ședințele publice s-ar putea aplica și aici (chiar dacă într-o măsură mai mică decât pentru autoritatea de reglementare, care are de-a face cu mai multe secrete de afaceri și altele similare). Pentru radiodifuzor, chestiunile de personal pot fi de așa natură încât nu ar trebui să fie difuzate public. Ar trebui să existe o cerință privind un număr sau o frecvență minimă a reuniunilor. La punctul 14, probabil se are în vedere recursul (și nu contestarea în instanța de judecată), iar aceasta este o normă bună, dar s-ar putea să fie dificil de constatat persoana prejudiciată de o decizie, așa încât instanțele ar putea avea de-a face cu probleme de admisibilitate. Instanța de judecată și procedura care urmează să fie utilizată ar trebui să fie menționate în lege, cu excepția cazului în care acest lucru reiese în mod clar din legislația generală.

La art.128, utilizarea termenului ”organul legislativ reprezentativ corespunzător” creează o oarecare confuzie, dar se presupune că este o problemă de traducere. Principiul controlului parlamentar, prin prezentarea de rapoarte, este adecvat.

O perioadă de tranziție pentru activități mai independente (art.129) pare o modalitate bună de a atinge acest obiectiv.

Radiodifuzorii comunitari

În Capitolul IX este introdus conceptul de radiodifuzori comunitari. Acest concept este ceva obișnuit în unele țări, dar nu este cunoscut peste tot. Pentru a ști dacă trebuie să existe astfel de dispoziții, este important să știm dacă există reguli și motive speciale pentru a avea astfel de radiodifuzori. Numai dacă există o astfel de necesitate ar trebui de elaborat norme speciale. Se pare (art.132) că radiodifuzorii pot utiliza frecvențe licențiate către alți radiodifuzori. Acest lucru este mai ușor de înțeles decât închirierea anterioară a spectrului de frecvențe, dar, în același timp, reiese că vor exista diverși utilizatori de frecvențe, în afară de cei care dețin licențe, care s-ar putea să utilizeze o frecvență.

Ideea unui radiodifuzor comunitar este că el are o legătură puternică cu o comunitate. Normele detaliate privind radiodifuzorii comunitari ar putea să nu fie întotdeauna potrivite pentru aceștia (art.130 - 131, 133). În plus, și radiodifuzorii comunitari au dreptul să difuzeze publicitate (art.134), ceea ce reduce și mai mult posibilitățile rămase radiodifuzorilor privați. Radiodifuzorilor comunitari le sunt oferite și alte avantaje, ajungând la o concurență neloială cu radiodifuzorii comerciali.

Dispoziții finale

Dispozițiile finale conțin norme tranzitorii, ceea ce este important. Acestea nu par a fi foarte clare și e posibil să nu asigure un transfer fără probleme în toate cazurile. Orice element neclar trebuie evitat. Dispozițiile nu precizează ce se întâmplă în cazul în care termenele limită nu sunt respectate.